

Capitolo **3** | La politica dell'ambiente nell'Unione europea

Sommario

1. Nozioni generali. - 2. Evoluzione della tutela dell'ambiente. - 3. L'attuale disciplina nella versione introdotta dal Trattato di Lisbona. - 4. Trasversalità della tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile. - 5. I settori d'intervento. - 6. L'Agenzia europea per l'ambiente. - 7. Gli strumenti volontari: l'EMAS e l'ecolabel. - 8. Lo strumento di sostegno finanziario: LIFE+.

1. Nozioni generali

La politica ambientale dell'Unione è costituita dall'insieme delle misure previste in ambito europeo a tutela dell'ambiente. Il termine **ambiente** è inteso in un'accezione ampia che comprende lo *stato delle acque, dell'aria, del suolo, della fauna, della flora, del territorio e degli spazi naturali*.

In questo settore il diritto dell'UE ha svolto un'importante funzione di raccordo delle politiche nazionali, al punto che esso è caratterizzato da una disciplina pressoché omogenea nelle legislazioni dei diversi Stati membri.

Per la verità l'attenzione per le problematiche ambientali aveva, in origine, un carattere incidentale: infatti, le prime direttive in materia erano destinate principalmente a mitigare l'impatto sul mercato unico del diverso grado di tutela dell'ambiente nei vari ordinamenti nazionali.

Allo sviluppo di una politica ambientale organica ha contribuito la maggiore attenzione che l'opinione pubblica ha riservato a tali temi dalla fine degli anni sessanta in poi. Del resto, le politiche relative alla salvaguardia dell'ambiente, in virtù della loro stessa natura, devono avere un carattere transnazionale. Le conseguenze di una linea di condotta ecologicamente dissennata, infatti, spesso, travalicano i confini statali (si pensi alla tragedia di Chernobyl, i cui effetti interessarono l'intero continente europeo). Alla luce di tali considerazioni, il Trattato di Maastricht sostenne la necessità di estendere ulteriormente l'ambito di applicazione della politica ambientale, includendo, tra gli obiettivi previsti dall'art. 174 TCE (ora 191 TFUE), la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici (inciso quest'ultimo introdotto dal Trattato di Lisbona).

2. Evoluzione della tutela dell'ambiente

A) Le origini della politica ambientale dell'Unione europea

La disciplina della politica ambientale europea si è articolata attraverso diverse fasi che si sono succedute nel tempo. Nella stesura originaria del **Trattato CE** (1957) non era previsto alcun riferimento all'ambiente; nel periodo antecedente gli anni 70, infatti, la disciplina di tale settore avveniva mediante delle direttive che regolavano singoli aspetti della materia, senza costituire, pertanto, un corpo normativo omogeneo. A ciò va, inoltre, aggiunto che l'attenzione che il legislatore europeo riservava alla tutela dell'ambiente era polarizzata sulle sue implicazioni di carattere economico.

B) La fase intermedia

Verso la fine degli anni '60, sull'onda del crescente interesse che i loro cittadini nutrivano per le tematiche connesse alla tutela dell'ambiente, gli Stati membri avvertirono l'esigenza di promuovere forme di collaborazione più incisive.

Tale proposito si tradusse, nel corso della Conferenza delle Nazioni Unite di Stoccolma del 1972, in un preciso indirizzo, successivamente ribadito in seno al Vertice dei capi di Stato e di governo tenutosi a Parigi nello stesso anno che, convenzionalmente, viene indicato come l'atto di nascita della politica ambientale dell'Unione europea.

In quella sede, infatti, fu definitivamente sancita la necessità di instaurare un sistema normativo omogeneo in materia di ambiente e fu rivolto un invito alle istituzioni europee affinché elaborassero un **programma d'azione**, effettivamente presentato l'anno successivo. Quello proposto nel 1973 è il primo di una serie di programmi di durata pluriennale che contengono una politica di insieme in materia ambientale. Attualmente è in vigore il sesto, che ha avuto inizio nel 2002 e scadrà nel 2012 (v. par. 3, lett. E).

La base giuridica per l'adozione degli atti comunitari, inizialmente, era rinvenibile nei poteri impliciti attribuiti alla Comunità dagli articoli 100 e 235 (poi 94 e 308) del TCE (ora 115 e 352 TFUE).

La prima norma prevede un generico potere delle istituzioni europee di emanare direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative; la seconda, invece, attribuisce una generica facoltà al Consiglio di *adottare tutte le disposizioni* appropriate qualora un'azione comunitaria (ora dell'Unione) sia necessaria per raggiungere uno degli obiettivi europei (ora dell'Unione) e il Trattato non prevede al riguardo i relativi poteri d'azione (cd. **clausola di flessibilità**).

È evidente, quindi, che la base giuridica per l'azione dell'Unione in questo settore era estremamente fragile: ciononostante, in oltre venti anni, ha prodotto notevoli risultati.

C) L'introduzione della tutela dell'ambiente nel Trattato di Maastricht

La svolta normativa nella disciplina ambientale si è avuta nel 1987. Con l'**Atto unico europeo** è stato, infatti, inserito nel Trattato istitutivo della Comunità europea un

nuovo titolo, specificamente destinato alla tutela dell'ambiente e formato dagli articoli 130R, S e T (poi 174-176) del TCE (ora 191-193 TFUE).

Nel titolo XVI (poi XIX) del TCE (ora XX TFUE), per la prima volta è stata approvata una normativa *ad hoc* dedicata all'ambiente e sono stati compiutamente definiti gli obiettivi, i principi e gli strumenti dell'azione dell'UE.

Siffatte disposizioni sono state riconfermate dal successivo **Trattato sull'Unione europea** che ha attribuito maggiore rilievo alla materia, non definendola più «azione», ma facendola assurgere al ruolo di vera e propria «politica comunitaria». Il Trattato di Maastricht ha, inoltre, stabilito che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente «devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie». Tale integrazione è una *conditio sine qua non* per una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente.

Il **Trattato di Amsterdam** (1999) ha riformulato l'articolo 6 del TCE (ora 11 TFUE), nel senso di porre le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente al centro delle varie politiche comunitarie. Ciò comporta che la disciplina della materia di cui si sta trattando non sia contenuta solo nel titolo ad essa esplicitamente dedicato, ma possa ricavarci indirettamente anche da altre disposizioni del Trattato.

Analoga disposizione è contenuta nell'art. 37 della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea** (2000) che nel capo intitolato al valore della solidarietà vi inserisce, tra gli altri diritti fondamentali, quello relativo alla tutela dell'ambiente che deve essere integrata nelle politiche dell'Unione e garantita conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

D) L'ambiente nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)

Com'è noto, il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, prevede una profonda modifica del Trattato istitutivo della Comunità europea del 1957 (TCE) e del Trattato di Maastricht del 1992 (TUE). In particolare, i Trattati restano due e con lo stesso valore giuridico, il TUE e il TCE, che assume la denominazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) ma il soggetto giuridico è uno solo: l'Unione.

Con riferimento al TFUE, esso ha un taglio più operativo e raccoglie tutte quelle disposizioni volte a regolare le competenze e a delimitare il campo d'azione dell'Unione.

Tale Trattato, in particolare, inserisce la materia dell'*ambiente* tra quelle di **competenza concorrente** tra gli Stati membri e l'Unione (art. 4, par. 2, lett. e) TFUE); pertanto, allo stato, l'ambiente non costituisce più una competenza residuale dell'Unione e per legiferare in materia di politiche ambientali non occorre più fare riferimento alla clausola di flessibilità di cui all'art. 308 TCE (ora 352 TFUE), come avveniva in passato (vedi lett. B).

3. L'attuale disciplina nella versione introdotta dal Trattato di Lisbona

A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1-12-2009), che conserva il valore giuridico del TCE, modificandone la denominazione in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e risistemandone l'articolato, il Titolo destinato alla tutela dell'ambiente diventa il Titolo XX, formato dagli artt. 191-193.

In particolare:

- l'articolo 191 (ex 174 TCE) enuncia gli obiettivi ed i principi della politica ambientale dell'Unione;
- l'articolo 192 (ex 175 TCE) fa riferimento alla procedura da seguire per darvi esecuzione;
- l'articolo 193 (ex 176 TCE) prevede la facoltà accordata agli Stati membri di riconoscere all'ambiente una protezione maggiore rispetto a quella disposta dal TFUE.

Di seguito sono analizzate in dettaglio i contenuti degli artt. 191 e 193 TFUE, per gli aspetti che interessano questa trattazione.

A) Gli obiettivi

Ai sensi del primo paragrafo dell'articolo 191 TFUE, così come novellato dal Trattato di Lisbona, gli **scopi cui mirano le azioni dell'Unione** nel settore dell'ambiente sono:

- *la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente;*
- *la protezione della salute umana;*
- *l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;*
- *la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.*

Il successivo paragrafo specifica che l'azione dell'Unione mira a garantire un *elevato livello di tutela*, tenendo però conto della diversità delle situazioni nelle varie Regioni dell'UE.

B) I principi ispiratori

I principi che informano l'azione dell'Unione nel settore dell'ambiente sono enunciati nel secondo paragrafo dell'articolo 191 TFUE. Essi sono:

- il principio dell'**azione preventiva**, secondo il quale è necessario predisporre tutte le misure volte a prevenire eventi nocivi per l'ambiente. Tale principio, affermato già nel primo programma di azione, risponde ad una logica di economicità, giacché è evidentemente meno costoso evitare che si producano danni ambientali, piuttosto che intervenire successivamente per rimuoverne gli effetti. A ciò va aggiunto che quando si alterano le condizioni sussistenti in natura, non sempre è possibile ripri-

stinarle. Al principio dell'azione preventiva fa riferimento la direttiva n. 85/337/CEE del 27 giugno 1985 la quale prevede che i principali interventi di sviluppo, pubblici o privati, concernenti l'agricoltura, l'industria o le infrastrutture, debbano essere soggetti ad una **valutazione dell'impatto ambientale (VIA)** da effettuare prima della realizzazione del progetto, il cui responsabile è tenuto a fornire raggugli circa i suoi potenziali effetti sull'ambiente. (*vedi Parte II, Cap. 4, parr. 2 e 3*) Successivamente (direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001) è stata introdotta anche la procedura di **valutazione ambientale strategica (VAS)**, che si sostanzia nell'analisi preventiva degli effetti che potranno essere indotti sull'ambiente dall'attuazione di determinati strumenti di pianificazione e programmazione (*vedi Parte II, cap. 4, par. 6*);

- il principio della **correzione** (soprattutto alla fonte) **dei danni ambientali**, che impone, qualora si verifichi un evento pregiudizievole per l'ambiente, l'immediata rimozione della fonte di inquinamento ad esso connessa;
- il principio **chi inquina paga**, in base al quale chiunque produca un danno all'ambiente è tenuto a rimuoverne a sue spese gli effetti ed a provvedere al risarcimento in favore della collettività. La *ratio* è di far ricadere i costi di un'attività inquinante in capo al soggetto che l'ha posta in essere; in tal modo, il principio in questione costituisce un deterrente all'esercizio di atti potenzialmente dannosi per l'ambiente, che si estrinseca sia in misure *ex ante* che in misure *ex post*.

Un esempio del primo tipo è la raccomandazione del Consiglio n. 75/436 del 3 marzo 1975, secondo la quale, *le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di inquinamento debbono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare questo inquinamento o per ridurlo*.

Nell'altro senso, la direttiva n. 84/631/CEE (cosiddetta direttiva Seveso II) del 6 dicembre 1984, sostituita dal Reg. n. 259/93/CEE, prevede un risarcimento efficace ed equo dei danni suscettibili di essere causati durante la spedizione di rifiuti pericolosi a carico del produttore e di qualsiasi altra persona responsabile, cui tale danno sia imputabile.

Successivamente, entrambe le tipologie di misure hanno ricevuto una disciplina di sintesi con la direttiva n. 2004/35/CE del 21 aprile 2004, concernente, appunto, la responsabilità in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale;

- il **principio della precauzione** prevede che, laddove sussista una minaccia ad uno degli interessi tutelati dall'articolo 191 TFUE, siano adottate misure appropriate per impedire che questa si concretizzi.

In assenza di una definizione nel Trattato o in altri testi europei, il principio in esame è stato analizzato in un'apposita comunicazione emessa dalla Commissione il 2 febbraio 2000, secondo la quale esso può essere invocato quando gli effetti potenzialmente pericolosi di un fenomeno, di un prodotto o di un processo sono stati identificati tramite una valutazione scientifica e obiettiva che, però, non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza.

Differenze concettuali

Il **principio di precauzione** differisce da quello dell'**azione preventiva** poiché ammette l'adozione di misure riparatorie anche in riferimento a circostanze la cui dannosità per l'ambiente non è scientificamente accertata. In effetti, pur non essendo in nessun caso giustificato un intervento arbitrario, il ricorso al principio di precauzione è ammesso nell'ipotesi di un rischio soltanto potenziale.

C) I criteri di valutazione

È evidente che non avrebbe senso affermare degli obiettivi o dei principi senza determinare dei parametri di riferimento per verificare se, nella pratica, essi siano stati raggiunti o rispettati. Così il terzo paragrafo dell'art. 191 TFUE indica i criteri di cui l'Unione deve tener conto nel predisporre la sua politica in materia ambientale.

Si tratta, in particolare:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili;
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie Regioni dell'Unione;
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione;
- dello sviluppo socioeconomico dell'UE nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole Regioni.

D) Le competenze degli Stati membri

L'articolo 193 TFUE attribuisce agli ordinamenti dei singoli Stati membri la facoltà di andare oltre quanto disposto dal legislatore europeo, **aprontando all'ambiente una tutela maggiore di quella prevista dal diritto dell'Unione** venendo così a configurare la possibilità, per i singoli Stati membri, di rafforzare delle misure di salvaguardia dell'ambiente già introdotte nell'ordinamento da fonti di rango europeo. Pertanto, nel caso in cui uno Stato membro decidesse di esercitare la prerogativa *ex art. 176 TCE*, la norma europea e quella statale non sarebbero in rapporto di specialità, dal momento che il loro ambito di operatività verrebbe giocoforza a coincidere. L'elemento distintivo tra le due atterrebbe al grado di tutela previsto.

L'articolo 193 TFUE fissa il limite del potere degli Stati di prevedere una tutela rafforzata dell'ambiente nella **compatibilità** dei provvedimenti in questione **con il TUE ed il TFUE**. Ciò significa che le misure predisposte in ambito statale a tutela dell'ambiente non possono spingersi al punto da negare una delle libertà previste dai Trattati, introducendo, ad esempio, misure discriminatorie a carico di beni o servizi provenienti da un altro paese membro.

Va rilevato che, stante il carattere prioritario della tutela dell'ambiente, siffatto divieto non è assoluto, potendo incontrare, in determinati casi, delle limitazioni previste dagli stessi Trattati; si pensi, ad esempio, alla possibilità di derogare al divieto di misure restrittive della libera circolazione delle merci nei casi di cui all'art. 36 TFUE.

Giurisprudenza

In tal senso anche la Corte di Giustizia che, con sent. 25 giugno 1998, causa C-203/96, *Dusseldorp e al.*, ha affermato che l'art. 176 del TCE (ora 193 TFUE) non consente agli Stati membri di estendere l'applicazione di principi della tutela ambientale ai rifiuti destinati al recupero,

qualora risulti che detti principi costituiscono un ostacolo alle esportazioni *che non è giustificato né da una misura imperativa relativa alla tutela dell'ambiente né da una delle deroghe previste dall'art. 30 del TCE* (ora 36 TFUE).

E) Il programma d'azione dell'Unione in favore dell'ambiente

Come già detto (vedi *par. 2*) il **documento fondamentale per l'attuazione delle politiche dell'Unione in materia ambientale è costituito dal programma d'azione**, periodicamente varato dalle istituzioni. Il programma attualmente vigente (*Sesto programma di azione per l'ambiente*, adottato con dec. n. 1600/2002 del 22 luglio 2002), che resterà in vigore fino al 2012, ha indicato quattro priorità:

- stabilizzazione delle fonti responsabili del **cambiamento climatico** (gas ad effetto serra).

La realizzazione di questo obiettivo è strettamente connessa con il rispetto degli impegni presi con il Protocollo di Kyoto. In particolare, l'UE lavora alla realizzazione di un accordo globale per ridurre le emissioni di gas ad effetto serra ed ha assunto ruolo di guida attraverso l'adozione di piani ambiziosi (vedi *par. 5, lett. B*).

- adozione di misure volte a tutelare **la natura e la diversità biologica**.

Questo obiettivo è perseguito attraverso una serie di azioni prioritarie fondate su quanto disposto nelle convenzioni stipulate a livello mondiale e regionale relativamente a tale settore e basate sulla piena attuazione degli atti comunitari pertinenti. In particolare, attraverso tale obiettivo, si vuole proteggere o ripristinare in maniera appropriata la struttura ed il funzionamento dei sistemi naturali, arrestando l'impoverimento della biodiversità;

- adozione di misure volte a tutelare **l'ambiente e la salute** attraverso una riduzione dell'inquinamento ambientale.

Lo scopo è quello di far sì che le sostanze chimiche siano unicamente prodotte e utilizzate in modo da non comportare un significativo impatto negativo sulla salute e l'ambiente; le sostanze chimiche pericolose dovrebbero essere sostituite da sostanze chimiche più sicure o da tecnologie alternative. Allo stesso modo devono essere previsti dei criteri che garantiscano l'individuazione e l'etichettatura degli OGM;

- migliore **gestione delle risorse naturali e dei rifiuti**.

Questo obiettivo mira a conseguire una sensibile riduzione dei rifiuti pericolosi prodotti, evitando un aumento delle emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, attraverso iniziative volte a garantire livelli di produzione e di consumo più sostenibili. In particolare, bisognerebbe incentivare il riciclaggio, riducendo al minimo la quantità di rifiuti da eliminare e prevedendo dei siti di smaltimento vicini a quelli di produzione.

Per ciascuno di questi settori il programma ha individuato gli obiettivi principali ed alcuni traguardi, delineando una gamma di azioni necessarie per conseguirli. A tale scopo esso promuove il ravvicinamento delle legislazioni nazionali a tutela dell'ambiente e, nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 TUE, prevede la possibilità per il legislatore europeo di dettare una propria disciplina in tale materia.

Il programma ha, inoltre, disposto che la Commissione esegua un monitoraggio costante, al fine di verificare il grado di attuazione dei suoi obiettivi all'interno degli Stati membri; tali controlli costituiranno l'oggetto di valutazioni periodiche che saranno, poi, presentate al Parlamento europeo ed al Consiglio.

4. Trasversalità della tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile

Dal 1999 la tutela dell'ambiente ha assunto una **valenza trasversale** rispetto alle diverse politiche dell'Unione. Il Trattato di Amsterdam ha, infatti, riformato il testo dell'art. 6 TCE (ora 11 TFUE), nel senso di iscrivere, fra i principi del Trattato, l'obiettivo di perseguire le esigenze ambientali nella definizione e nella realizzazione delle diverse politiche dell'Unione.

L'art. 11 TFUE, infatti, prevede che **tutte le politiche dell'Unione debbano tener conto delle esigenze connesse alla salvaguardia dell'ambiente, soprattutto nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile**, vale a dire una forma di progresso economico tale da non alterare il delicato equilibrio ambientale (*vedi anche Cap. 2, par. 3, lett. B*).

In vista della realizzazione del principio dello **sviluppo sostenibile** sono state previste, da parte delle autorità dell'UE, una serie di misure che si sono tradotte in un organico piano di intervento.

Il **Consiglio europeo di Göteborg** (15-16 giugno 2001), infatti, ha previsto un progetto dell'Unione in vista dello sviluppo sostenibile ed ha aggiunto un pilastro ambientale alla strategia di Lisbona (che copriva fino a questa data unicamente la dimensione sociale e economica). Tale progetto si traduce in una serie di misure volte ad incentivare gli investimenti nel settore dell'innovazione scientifica e tecnica, a promuovere il lancio sul mercato di prodotti e servizi meno inquinanti, orientando verso questi ultimi le scelte dei consumatori e ad instaurare delle relazioni con i paesi terzi, al fine di promuovere l'adozione di politiche analoghe anche al di fuori dei confini dell'Unione. Nella stessa direzione va pure il **Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg** (26 agosto-4 settembre 2002) con il quale i capi di Stato e di governo del mondo intero hanno rinnovato il proprio impegno a favore della lotta alla povertà e della tutela dell'ambiente a dieci anni di distanza dal famoso vertice della terra di Rio de Janeiro.

Questi obiettivi sono stati confermati nella revisione della strategia dell'Unione in materia di sviluppo sostenibile, prevista con il **Consiglio europeo di Bruxelles** del 16 e 17 giugno 2005, quando è stata adottata una dichiarazione sulle linee direttrici dello sviluppo sostenibile, ribadendo l'importanza della strategia di Lisbona.

È proprio in vista del raggiungimento degli obiettivi della rinnovata strategia di Lisbona che è stato adottato il **programma quadro per l'innovazione e la competitività**, le cui azioni sono destinate a favorire il progresso della società della conoscenza, nonché lo sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata.

5. I settori di intervento

A) L'inquinamento atmosferico

Nell'ultimo ventennio ha assunto una notevole rilevanza la salvaguardia della qualità dell'aria.

Sulla base della *Convenzione sull'inquinamento atmosferico a grande distanza* (1979), è sorto il *programma EMEP* volto a controllare il trasporto a grande distanza delle sostanze inquinanti per l'atmosfera.

Sono state, poi, previste misure tese a ridurre la concentrazione di piombo presente nell'atmosfera limitandone la presenza nelle benzine destinate al funzionamento dei motori e obbligando, a partire dal 1992, le case costruttrici di automobili di dotare gli autoveicoli di *catalizzatori*.

In tempi più recenti, l'attenzione del legislatore europeo si è spostata sulla necessità di contenere le emissioni di gas nocivi (in particolare di quelli prodotti dai *veicoli a motore*) e di contrastare l'allarmante riduzione dello strato di ozono.

In vista di tale ultimo obiettivo, l'UE ha adottato il regolamento n. 3952 del dicembre 1992 con cui ha imposto la totale eliminazione dei *clorofluorocarburi* (cfc), a partire dal 1° gennaio 1995. La materia è stata, poi, disciplinata dal regolamento n. 2037/2000 del 29 giugno 2000, in seguito parzialmente modificato dal regolamento n. 1804/2003 del 22 settembre 2003 e, poi, sostituito dal Reg. (CE) n. 1005/2009.

Un altro settore in cui ha operato l'Unione è quello dell'inquinamento atmosferico provocato dagli impianti industriali, già oggetto di una prima disciplina nel 1984 (dir. 84/360/CEE) e successivamente regolato dalla dir. 2008/1/CE del 15 gennaio 2008. Quest'ultimo provvedimento introduce un approccio integrato per prevenire e ridurre l'inquinamento atmosferico, lo scarico di sostanze pericolose nell'acqua e le emissioni nel suolo, stabilendo per ciascuno di questi settori dei valori-limite.

La qualità dell'aria ambientale

In sede di aggiornamento della normativa UE in materia, resosi necessario alla luce dei più recenti sviluppi in campo scientifico e sanitario, è stata emanata la **direttiva 2008/50/CE**, «relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa».

La direttiva 2008/50/CE mira alla tutela della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso, intendendo combattere alla fonte l'emissione di inquinanti ed individuare e attuare le più efficaci misure di riduzione delle emissioni a livello locale, nazionale e comunitario.

Essa è imperniata sui seguenti adempimenti:

- definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso, tenendo conto delle norme, orientamenti e programmi dell'Organizzazione mondiale della sanità in materia;
- valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri sulla base di metodi e criteri comuni;
- ottenere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente per contribuire alla lotta contro l'inquinamento dell'aria e gli effetti nocivi e per monitorare le tendenze a lungo termine e i miglioramenti ottenuti con l'applicazione delle misure nazionali e comunitarie; è,

dunque, necessario che gli Stati membri e la Commissione raccolgano, scambino e diffondano le informazioni sulla qualità dell'aria per conoscere gli effetti dell'inquinamento atmosferico e adottare politiche adeguate;

- garantire che le informazioni aggiornate sulla qualità dell'aria ambiente siano prontamente messe a disposizione del pubblico, con particolare riferimento alle concentrazioni nell'aria ambiente di tutti gli inquinanti disciplinati dalla direttiva;
- mantenere la qualità dell'aria ambiente, laddove sia buona, e migliorarla negli altri casi, promuovendo una maggiore cooperazione tra gli Stati membri nella lotta contro l'inquinamento atmosferico, attuabile, tra l'altro, attraverso la predisposizione di piani per la qualità dell'aria comuni, o, nel caso di superamento delle soglie di allarme fissate con gli allegati alla direttiva, di piani d'azione a breve termine.

A tutela della corretta applicazione della menzionata direttiva, gli Stati membri sono tenuti ad approntare il regime di sanzioni, da comminare in caso di violazione delle disposizioni nazionali di adozione della direttiva stessa.

Tale direttiva è destinata a sostituire, a decorrere dall'11 giugno 2010, in un'ottica di semplificazione ed efficienza amministrativa, la direttiva 1996/62/CE, la direttiva 1999/30/CE, la direttiva 2000/69/CE e la direttiva 2002/31/CE.

B) La lotta ai cambiamenti climatici

Come già detto, la lotta ai cambiamenti climatici è stata inserita, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, tra gli obiettivi individuati dall'art. 191 TFUE che la politica dell'Unione contribuisce a perseguire (vedi par. 3, lett. A).

L'obiettivo della lotta ai cambiamenti climatici attraverso la stabilizzazione dei gas a effetto serra a livello UE è perseguito, in particolare, dalla direttiva del Parlamento europeo n. **87/2003/CE**, che ha istituito un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, in seguito modificata dalla dir. 2008/101/CE e, da ultimo, dalla direttiva 2009/29/CE, contenuta nel cd. **pacchetto clima-energia**.

Gli obiettivi del cd. «pacchetto clima-energia»

Il 17 dicembre 2008 il Parlamento europeo ha approvato il cd. «**pacchetto clima-energia**» pubblicato in G.U.U.E. n. L140 del 5 giugno 2009 composto da sei provvedimenti, volti a porre in essere una lotta a trecentosessanta gradi contro l'inquinamento dell'aria.

Gli **obiettivi** che i Paesi dell'Unione europea si impegnano a raggiungere entro l'anno 2020, possono così sintetizzarsi:

- *riduzione del 20 % delle emissioni provocate dai gas a effetto serra;*
- *miglioramento dell'efficienza energetica attraverso l'aumento del 20 % del risparmio energetico;*
- *promozione dell'energia rinnovabile mediante l'aumento del 20 % del consumo di fonti rinnovabili.*

Per il raggiungimento di tali obiettivi (da cui deriva il nome di «pacchetto 20-20-20») i sei provvedimenti contemplano, in particolare, il miglioramento e l'estensione del sistema di scambio tra gli Stati membri delle emissioni di gas a effetto serra (dir. 2009/29/CE), nonché la riduzione dei gas serra attraverso il controllo delle emissioni provenienti da settori (ad es. il trasporto stradale) non rientranti nel sistema di scambio quote (decisione 406/2009/CE); l'aumento del ricorso alle energie rinnovabili attraverso la fissazione di obiettivi nazionali obbligatori al fine di raggiungere l'obiettivo complessivo dell'aumento del 20% del consumo di fonti rinnovabili (dir. 2009/28/CE); lo stoccaggio nel sottosuolo del biossido di carbonio (dir.

2009/31/CE); la riduzione delle emissioni prodotte durante il ciclo di vita dei combustibili, da realizzare anche tramite biocarburanti (dir. 2009/30/CE); la riduzione delle emissioni di CO₂ delle auto anche attraverso miglioramenti tecnologici dei motori (reg. CE 443/2009).

C) L'inquinamento delle acque

La direttiva 76/464/CEE (sostituita dalla dir. 2006/11/CE) ha introdotto una disciplina quadro volta ad impedire lo scarico nell'ambiente idrico di sostanze particolarmente dannose, nonché a ridurre la concentrazione di elementi meno pericolosi.

Il 23 ottobre 2000 è stata adottata la direttiva n. 2000/60/CE, volta ad istituire un **quadro comune per l'azione comunitaria in materia di acque** ai fini della protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee. Lo scopo è quello di contribuire a:

- garantire una fornitura sufficiente di acque superficiali e sotterranee di buona qualità per un utilizzo idrico, sostenibile ed equo;
- ridurre in maniera significativa l'inquinamento delle acque;
- proteggere le acque territoriali e marine;
- realizzare gli obiettivi degli accordi internazionali in materia.

Quindi, la **dir. 2008/105/CE** del Parlamento Europeo, del 16 dicembre 2008, istituisce **standard di qualità ambientale (SQA) per le sostanze prioritarie e per alcuni altri inquinanti** come previsto dalla dir. 2000/60/CE, al fine di raggiungere uno stato chimico buono delle acque superficiali e conformemente alle disposizioni e agli obiettivi di tale ultima direttiva; mentre la **dir. 2009/90/CE** della Commissione del 31 luglio 2009 stabilisce, conformemente alla dir. 2000/60/CE, **specifiche tecniche per l'analisi chimica e il monitoraggio dello stato delle acque**.

In data 17 giugno 2008 è stata adottata una direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (dir. 2008/56/CE recepita dall'Italia con il **D.Lgs. 13-10-2010, n. 190**). All'interno del quadro istituito dal provvedimento gli Stati membri debbono prendere «le misure necessarie per conseguire o mantenere un buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020». Tali obiettivi sono quelli di proteggere e preservare l'ambiente marino, prevenirne il degrado o ripristinare gli ecosistemi marini danneggiati, prevenire e ridurre gli apporti nell'ambiente marino. È stabilito inoltre che la pressione collettiva delle attività umane sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico dell'ambiente marino.

D) Lo smaltimento e il trattamento dei rifiuti

A dettare una rinnovata e più comprensiva disciplina in materia di rifiuti è la **direttiva 2008/98** del 19 novembre 2008 che ha non solo sostituito la precedente dir. 2006/12 del 5 aprile 2006 (subentrata, a sua volta, all'originaria dir. 75/442), ma ha anche inglobato, per ragioni di semplificazione e migliore coordinamento normativo, le disposizioni sui rifiuti pericolosi della dir. 91/689 del 12 dicembre 1991 e le disposizioni

sull'eliminazione degli olii usati della dir. 75/439 del 16 giugno 1975. Tale direttiva obbliga gli Stati membri a rivedere le normative interne in materia **entro il 12 dicembre 2010**.

Il nuovo quadro normativo stabilisce misure volte a proteggere l'ambiente e la salute umana prevenendo o riducendo gli impatti negativi della produzione e della gestione dei rifiuti, riducendo gli impatti complessivi dell'uso delle risorse e migliorandone l'efficacia. In questo modo l'Unione europea si renderebbe più vicina a una «società del riciclaggio» basata su una «gerarchia» nella lotta ai rifiuti rispondente, in generale, ad un ordine di priorità. Lo smaltimento in discarica o l'incenerimento dei rifiuti senza recupero di energia sarebbe solo lo stadio ultimo ed eventuale di questa scala che vede al primo gradino la prevenzione della produzione di rifiuti, seguita, nell'ordine, dal riutilizzo e riciclaggio dei materiali sul presupposto della raccolta differenziata dei rifiuti e dalla valorizzazione energetica dei rifiuti (la cosiddetta termovalorizzazione) qualora rappresentino le alternative migliori dal punto di vista ecologico.

Relativamente alla nozione di rifiuto, la Corte ha precisato che essa non ricorre in relazione a residui e sottoprodotti che, risultando da un procedimento che non è principalmente destinato a produrli, possano trovare uno sfruttamento, o essere commercializzati in un processo successivo, senza operare trasformazioni preliminari.

Giurisprudenza

Gli effluenti di allevamento possono sfuggire alla qualifica di rifiuti, se vengono utilizzati come fertilizzanti dei terreni nell'ambito di una pratica legale di spargimento su terreni ben individuati e se lo stoccaggio, del quale sono oggetto, è limitato alle esigenze di queste operazioni di spargimento. Non occorre, peraltro, che tali effluenti d'allevamento siano utilizzati come fertilizzanti sui terreni che appartengono allo stesso stabilimento agricolo che li ha prodotti. Infatti, una sostanza

può non essere considerata un rifiuto, ai sensi della vigente normativa comunitaria, se viene utilizzata con certezza per il fabbisogno di operatori economici anche diversi da chi l'ha prodotta. Pertanto, requisito essenziale per escludere siffatti residui dalla nozione di rifiuti è che il loro riutilizzo non sia solo eventuale, ma certo, senza trasformazione preliminare, e nel corso del processo di produzione (sent. 8 settembre 2005, causa C-416/02, *Commissione c. Regno di Spagna*).

Quanto alla gestione dei *rifiuti prodotti dalle industrie estrattive* la normativa comunitaria di riferimento è la direttiva 2006/21/CE i cui provvedimenti attuativi sono stati adottati, di recente, dall'Unione europea, obbligando gli Stati membri all'adeguamento (**decisione 2009/360/CE**).

Va altresì menzionata la recente **direttiva 2008/103/CE** relativa a *pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori in relazione all'immissione di tali prodotti sul mercato* che modifica la precedente dir. 2006/66/CE.

E) La protezione della fauna e della flora

Le disposizioni comunitarie a tutela della fauna sono contenute in due direttive piuttosto risalenti nel tempo. La prima di queste, n. 79/409/CEE del 2 aprile 1979, si rife-

risce alla salvaguardia degli uccelli selvatici riducendo le specie per cui è consentita la caccia, elencando i mezzi per praticarla, fissando limiti al commercio di alcune specie e stabilendo i criteri generali per la protezione degli *habitat* naturali.

Nel 1986, invece, è stata introdotta (dir. 86/609/CEE del 24 novembre 1986) la disciplina concernente la protezione degli animali utilizzati a scopi sperimentali o scientifici, in particolare per quelle specie in via di estinzione.

F) L'inquinamento da rumore

Anche i **metodi di valutazione e il livello massimo di rumorosità** ha costituito l'oggetto della legislazione dell'Unione europea; in particolare, tale settore è disciplinato dalla direttiva 2002/49/CE del 25 giugno 2002, relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale.

6. L'Agenzia europea per l'ambiente

Al fine di coordinare meglio l'attività delle istituzioni europee nel settore dell'ambiente è stata creata, nel 1990 (con Reg. n. 1210), l'Agenzia europea per l'ambiente (AEA), divenuta operativa solo a partire dal 1994.

L'Agenzia ha il **compito di sviluppare una rete di controlli ed informazioni sullo stato dell'ambiente**, al fine di permettere una maggiore efficacia delle azioni dell'Unione e di procedere ad una più corretta valutazione delle iniziative da intraprendere.

Il compito ora affidato all'Agenzia costituisce lo sviluppo di un'azione già avviata nel 1985 e volta ad un miglior coordinamento e sistemazione delle informazioni inerenti lo stato dell'ambiente e delle risorse naturali.

L'Agenzia ha istituito e coordina una rete europea di informazione e osservazione (EIONET) che ha il compito di raccogliere dati, identificare le problematiche più rilevanti dal punto di vista ambientale e fornire informazioni aggiornate sullo stato dell'ambiente nei paesi aderenti.

Fanno parte dell'Agenzia, oltre gli Stati membri dell'Unione, anche l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia, la Svizzera e la Turchia.

7. Gli strumenti volontari: l'EMAS e l'ecolabel

A) EMAS

Accanto agli strumenti tradizionali di difesa dell'ambiente rappresentati dalla normativa incessante in materia, la politica dell'ambiente dell'Unione europea, si è mossa nel senso di prevedere, in affianco ed in appoggio ad essi, ulteriori strumenti di politica ambientale.

In essi rientrano gli strumenti di mercato, frutto dell'attenzione dimostrata, negli ultimi anni, dall'Unione verso i sistemi di gestione ecocompatibile.

In particolare, l'UE prevede interventi volti a promuovere il miglioramento delle condizioni ambientali delle **organizzazioni europee**, con esse intendendosi un gruppo, una società, un'azienda, un'impresa, un'autorità o un'istituzione, ovvero loro parti o combinazione, in forma associata o meno, pubblica o privata, situate all'interno o all'esterno dell'Unione, che abbiano una propria struttura funzionale e amministrativa. In tal senso, il Regolamento del Parlamento Europeo n. 1221/2009 disciplina l'*adesione volontaria delle organizzazioni europee a un sistema europeo di ecogestione e audit (EMAS)*. Esso abroga la precedente disciplina della materia contenuta nel regolamento (CE) n. 761/2001.

Il miglioramento delle prestazioni ambientali delle organizzazioni, obiettivo di EMAS, avviene attraverso:

- l'introduzione e l'attuazione da parte delle organizzazioni di sistemi di gestione ambientale;
- la valutazione sistematica, obiettiva e periodica dell'efficacia di tali sistemi;
- l'informazione sulle prestazioni ambientali e un dialogo aperto con il pubblico o altri soggetti interessati;
- la partecipazione attiva dei dipendenti all'organizzazione nonché una formazione professionale adeguata per l'introduzione e attuazione dei sistemi di gestione ambientale.

Le organizzazioni che intendono registrarsi a EMAS devono rivolgersi all'*organismo competente* dello Stato membro, incaricato anche di monitorare la conformità delle attività delle organizzazioni con le disposizioni del regolamento. L'iscrizione a EMAS comporta l'utilizzo da parte delle organizzazioni di uno specifico logo.

Lo standard ISO 14001

Un sistema alternativo di più semplice applicazione, aperto a qualsiasi impresa, pubblica o privata, operante in qualsiasi settore dell'economia che intende migliorare la propria efficienza ambientale è il **sistema ISO**, articolato in norme che identificano una serie di standard internazionali relativi alla gestione ambientale dei processi produttivi o alla ecocompatibilità dei diversi prodotti.

In particolare, l'ISO 14001 è uno standard che fissa i requisiti del sistema gestionale ambientale di un'impresa, per cui le imprese che decidono di adottare l'ISO attuano una politica di tutela dell'ambiente attraverso un miglioramento ininterrotto della loro gestione aziendale.

La certificazione ISO 14001 come quella EMAS è volontaria; rispetto alla procedura dell'eco-audit, la normativa ISO lascia più spazio alle decisioni dell'impresa sul sistema di gestione da attuare.

B) L'ecolabel

Un altro strumento volontario messo a punto dall'UE per spingere le imprese ad una maggiore attenzione verso le problematiche ambientali è il cd. **ecolabel**, il *marchio europeo di qualità ecologica* previsto dal regolamento CEE n. 880/1992, (successiva-

mente abrogato e sostituito dal regolamento CE n. 1980/2000 ed oggi disciplinato dal **Regolamento n. 66/2010** del 25 novembre 2009). Esso consiste in un'etichetta (un fiore che riproduce la simbologia dell'UE) volta a **segnalare la rispondenza del prodotto alle esigenze di tutela dell'ambiente**.

Si tratta di un sistema a base volontaria e selettiva che ha lo scopo di orientare i consumatori verso prodotti in grado di ridurre gli effetti ambientali del loro ciclo di vita rispetto ad altri prodotti dello stesso gruppo.

Non è possibile utilizzare il marchio per prodotti alimentari, bevande e farmaci.

8. Lo strumento di sostegno finanziario: LIFE+

Il sostegno finanziario e la promozione delle azioni a tutela dell'ambiente sono finanziate dall'Unione europea attraverso lo **strumento finanziario denominato LIFE+**, disciplinato dal reg. CE n. 614 del 23 maggio 2007 ed applicabile per le azioni intraprese nel periodo 2007-2013.

Secondo quanto stabilito dall'art. 1 del regolamento istitutivo, l'obiettivo generale di LIFE+ è quello di contribuire all'attuazione, all'aggiornamento e allo sviluppo della politica e della normativa comunitarie in materia di ambiente, compresa l'integrazione dell'ambiente in altre politiche, contribuendo in tal modo allo sviluppo sostenibile. In particolare, favorisce l'attuazione del sesto programma d'azione in materia di ambiente e finanzia misure e progetti con valore aggiunto europeo negli Stati membri.

Lo strumento finanziario LIFE+ è suddiviso in tre componenti: LIFE+ Natura e biodiversità; LIFE+ Politica e governance ambientale; LIFE+ Informazione e comunicazione.

Poiché LIFE+ non deve sovrapporsi agli stanziamenti già previsti da altri strumenti finanziari orizzontali (*FESR, FSE, Fondo di coesione, FEASR*), i progetti finanziabili devono prevedere un sostegno specifico per lo sviluppo e l'attuazione della politica e della legislazione comunitarie in materia ambientale.

Nello specifico i progetti devono presentare le seguenti caratteristiche:

- a) essere di interesse comunitario in quanto apportano un contributo significativo al conseguimento dell'obiettivo generale di LIFE+;
- b) essere coerenti e fattibili sotto il profilo tecnico e finanziario e presentare un rapporto costi-benefici soddisfacente.

Inoltre, al fine di assicurare un valore aggiunto europeo e per evitare che siano finanziate attività ricorrenti, i progetti devono soddisfare almeno uno dei criteri specificamente indicati.

Questionario

1. Che cosa hanno stabilito l'**Atto unico europeo**, il **Trattato di Maastricht** e il **Trattato di Amsterdam** con riferimento all'ambiente?
(par. 2, lett. C)
2. Quali sono i **principi ispiratori dell'azione dell'Unione** relativa all'ambiente enunciati nel TFUE?
(par. 3, lett. B)
3. Quali limiti incontra uno Stato membro nello stabilire **misure di maggior tutela** (rispetto a quelle stabilite dall'UE) in materia ambientale?
(par. 3, lett. D)
4. Quali sono le 4 azioni prioritarie previste dal **sesto programma d'azione** in materia ambientale?
(par. 3, lett. E)
5. Cosa si intende per **trasversalità della tutela dell'ambiente** rispetto alle politiche dell'Unione?
(par. 4)
6. Quali sono i **principali settori di intervento** dell'UE nella realizzazione della politica ambientale?
(par. 5)
7. Quali compiti sono attribuiti all'**Agenzia europea per l'ambiente**?
(par. 6)
8. Quali sono le finalità dell'**EMAS** e dell'**ecolabel**?
(par. 7)